

张店区特困人员救助供养实施意见

（征求意见稿）

为进一步健全我区特困人员救助供养制度，切实维护特困人员基本生活权益，根据省政府《关于贯彻国发〔2016〕14号文件进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（鲁政发〔2016〕26号）、《关于贯彻国办发〔2017〕15号文件加强困难群众基本生活保障有关工作的通知》（鲁政办发〔2017〕34号）以及《淄博市人民政府关于贯彻落实鲁政发〔2016〕26号文件进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（淄政发〔2017〕20号）等要求，结合我区实际，现提出以下实施意见。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据国务院、省政府、市政府统一部署，以解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求为目标，坚持政府主导，发挥社会力量作用，在全区建立起城乡统筹、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，将符合条件的特困人员全部纳入救助供养范围，切实维护他们的基本生活权益。

（二）基本原则

1. 坚持托底供养。强化政府托底保障，为城乡特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗和殡葬服务等方面保障，做到应救尽救、应养尽养。

2. 坚持属地管理。各镇政府（街道办事处）统筹做好本辖区内特困人员救助供养工作，分级管理、落实责任，强化管理服务和资金保障，为特困人员提供规范、适度的救助供养服务。

3. 坚持城乡统筹。健全城乡特困人员救助供养工作管理体制，在政策目标、资金筹集、对象范围、供养标准、经办服务等方面实现城乡统筹，确保城乡特困人员获得救助供养服务。

4. 坚持适度保障。立足经济社会发展水平，科学合理制定、划分救助供养标准，加强与其他社会保障制度衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

5. 坚持社会参与。鼓励引导支持社会力量通过承接政府购买服务、慈善捐赠以及提供志愿服务等方式，为特困人员提供服务和帮扶，营造全社会关心、支持、积极参与特困人员救助供养工作的优良环境。

二、主要任务和工作要求

（一）认定条件

1. 具有张店区户籍且同时具备以下条件的，可以申请特困人员救助供养：

无劳动能力、无生活来源、无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人。

2. 特困人员中的未成年人，满 16 周岁后仍在接受义务教育、高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育的，可

继续享受特困人员救助供养待遇。

3. 符合下列情形之一的，应当认定为本条第一项所称的“无劳动能力”：60周岁以上的老年人；未满16周岁的未成年人；残疾等级为一、二级的智力、精神残疾人，残疾等级为一级的肢体残疾人；区政府规定的其他情形。

4. 符合下列情形的，应当认定为本条第一项所称的“无生活来源”：收入总和低于我区城乡最低生活保障标准，且财产状况符合我区城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财产状况规定的。其中，收入包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入等各类收入，不包括城乡居民基本养老保险中的基础养老金、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等普惠型社会福利补贴。

5. 法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本条第一项所称的“法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力”：具备特困人员条件的；60周岁以上低保对象或者重度残疾的最低生活保障对象，且财产符合我区城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财产状况规定的；无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且财产符合我区城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财产状况规定的。

（二）供养内容

1. 提供基本生活条件。保障特困人员吃、穿、住等基本

生活需求，包括供给粮油、副食品、生活用燃料、服装被褥等日常生活用品和零用钱。可以通过实物或者现金的方式予以保障。

2. 对生活不能自理的特困人员给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。日常生活照料中分散供养的由镇（街道）与协议委托的特困人员亲友或村（居）委会、供养服务机构、社会组织、社会工作服务机构等按协议提供照料服务。集中供养的由供养机构提供照料服务。对于住院期间照料服务陪护标准按该医疗机构住院陪护标准执行，经费开支由镇（街道）财政负担，列入年度财政预算。

3. 提供疾病治疗。全额资助特困人员参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。特困供养人员医疗费用经基本医疗保险、大病保险及各类制度性的补充医疗保障计划、商业保险等支付后，仍有不足的，由镇（街道）财政负担，列入年度财政预算。

4. 办理丧葬事宜。特困人员死亡后，按照“移风易俗、文明办事”的原则，为其办理丧葬事宜。集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由镇政府（街道办事处）委托村（居）委会或其亲属办理。其遗体接运（含抬尸、消毒）、存放（含冷藏）、火化、骨灰存放等基本服务殡葬费用，按照区政府惠民殡葬政策给予减免。其骨灰按照供养人员生前愿望、遗产情况和亲属意愿等，安葬在公益性公墓（骨灰堂）

或经营性公墓的减免费区域。丧葬所需的其他费用，从照料护理费中支出，原则上不高于城乡基本生活标准的 1/4。

5. 给予教育保障。对在学前教育阶段就读普惠性幼儿园和在义务教育阶段就学的特困人员，给予教育救助；特困人员中未满 16 周岁的未成年人或已满 16 周岁后仍在接受义务教育、高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育的，根据实际情况给予适当教育救助。

6. 给予基本住房保障。对符合规定标准的住房困难分散供养特困人员，由住房城乡建设等相关部门采取适当方式给予住房救助。

7. 倡导社会帮扶。积极支持和引导社会工作服务机构和专业社会工作者为特困人员提供困难帮扶、社会融入、心理疏导、资源链接、社会康复、权益维护等专业服务，积极构建物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

（三）供养标准及评估办法

自 2018 年 1 月 1 日起，取消原有城市“三无”人员救助标准、农村五保集中供养标准和分散供养标准，特困人员救助供养标准按基本生活标准和照料护理标准执行。

基本生活标准，以满足特困人员基本生活所需为原则，以城乡低保标准为参考，随低保标准提高而自行调整，其中城市特困供养基本生活标准为城市低保标准的 1.5 倍，农村特困供养基本生活标准为 5500 元/人/年。如农村低保标准

提高,农村特困供养基本生活标准为农村低保标准的 1.3 倍。经费来源由市、区、镇(街道)三级负担,其中城市特困供养基本生活标准市、区各负担 50%;农村特困供养基本生活标准的三分之一由市级负担,区负担三分之一,镇(街道)负担三分之一,列入各自财政预算。

照料护理标准,坚持“分类定标、属地管理”的原则,按照特困人员的生活自理能力,将指标分为三档:一档(全护理)、二档(半护理)、三档(全自理),分别为每人每年 2400 元、1200 元和 600 元,所需经费由区和镇(街道)各负担一半,列入年度财政预算。省级社会救助资金可统筹使用。

进行生活自理能力评估。各镇政府(街道办事处)要委托医疗卫生机构、第三方专业机构,依据《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》(GB/T 16180-2014)、《老年人能力评估》(MZ/T 039-2013)等标准要求,运用是否具备自主吃饭、穿衣、上下床、如厕、室内行走、洗澡能力等 6 项指标,开展对符合供养条件特困人员生活自理能力评估,并根据评估结果确定特困人员生活自理能力类别:6 项指标全部达到,视为具备生活自理能力,评定为“能力完好”;3 项以下(含 3 项)指标不能达到,视为部分丧失生活自理能力,评定为“轻度失能”;有 4 项以上(含 4 项)指标不能达到,视为完全丧失生活自理能力,评定为“重度失能”。城乡特困人员救助供养指标分别调整为:一档(全护理)即“重度

失能”、二档（半护理）即“轻度失能”、三档（全自理）即“能力完好”。评估原则上每年集中开展一次，第一季度完成；部分自理能力发生变化的，季度内进行一次调整。评估所需经费由镇（街道）财政负担，列入年度预算。

照料护理标准，坚持“分类定标、属地管理”的原则，按照特困人员的生活自理能力，将指标分为三档：一档（全护理）、二档（半护理）、三档（全自理），分别为每人每年2400元、1200元和600元，所需经费由区和镇（街道）各负担一半，列入年度财政预算。省级社会救助资金可统筹使用。

（四）供养方式

特困人员可自愿选择在家分散供养和在供养机构集中供养两种形式。鼓励具备生活自理能力的特困人员，在家分散供养；优先为完全或者部分丧失生活自理能力的特困人员提供集中供养服务。

1. 分散供养。对选择分散供养的特困人员，经本人同意，镇政府（街道办事处）可委托其亲友或村（居）委会、供养服务机构、社会组织、社会工作服务机构等提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务，并签订相关协议，明确各方权利和义务。其供养金的基本生活标准部分发放给其个人，供养金的照料护理标准部分可由镇政府（街道办事处）统筹使用，按照委托照料服务协议，发放给受委托的单位、个人或

购买服务，用于向供养人员提供日常照料或生病护理服务。

镇政府（街道办事处）要建立分散供养特困人员联系、帮扶制度，定期探望，及时掌握他们衣、食、住、医等方面的情况，帮助解决生活上的困难。有条件的村（居）委会要从集体经营等收入中安排资金或者提供人力、物资，帮助改善分散供养对象的生活。积极鼓励村（居）居民、社会组织、社会工作服务机构为分散供养对象提供帮扶、救助服务。要充分发挥农村幸福院、社区日间照料中心作用，为分散供养的特困人员提供日间照料服务。继续探索推进家庭托养、寄养和社会助养，确保分散供养特困人员“平时有人照应、生病有人看护”。

2. 集中供养。对选择集中供养的特困人员，由镇政府（街道办事处）按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构集中供养，也可采取政府购买服务方式，安排到其他养老服务机构供养。未满 16 周岁的特困人员，安置到儿童福利机构集中供养。特困人员、相关服务机构、镇政府（街道办事处）三方签订集中供养协议，明确各方权利和义务。供养服务机构需依法登记，办理相关手续，并按照协议规定，为特困人员提供日常生活照料、送医治疗等基本救助供养服务。集中供养的特困人员，其供养金按救助供养标准拨付给集中供养服务机构；委托机构供养的，由镇政府（街道办事处）与受委托机构协商，并报区民政部门批准，按照协议确

定的收费标准，将供养金拨付给购买服务机构。

对患有传染病、精神障碍等疾病不宜集中供养的特困人员，要妥善安排其供养、管理照看和医疗服务，必要时送往专门的医疗机构治疗和托管。

（五）申请办理流程

1. 申请受理。由本人向户籍所在地镇政府（街道办事处）提出书面申请，按规定提交相关材料，书面说明劳动能力、生活来源以及赡养、抚养、扶养情况，授权核查其收入、财产状况。本人申请有困难的，可以委托村（居）委会或他人代为提出申请，代理人需提供本人身份证明及委托人的授权委托书。对无民事行为能力等无法自主申请的，镇政府（街道办事处）包（驻）村干部以及村（居）委会人员、村民应当主动帮助其申请。

申请材料主要包括本人居民身份证、户口本、第二代残疾证、劳动能力鉴定结论书、个人情况书面说明、承诺书等相关证明。

2. 审核程序。镇政府（街道办事处）收到申请人救助供养申请后，应对申请人或其代理人提交的材料进行审查，对申请材料齐全、符合规定的，应当受理；申请材料不齐全的，应当一次性告知申请人需要补办的内容，逾期不告知，视为受理；对明显不符合条件或不属于本行政机关职权范围的，不予受理并说明理由。

镇政府(街道办事处)受理申请人申请后,应当在村(居)委会的协助下,通过入户调查、邻里访问、信函索证、民主评议、信息核对等多种方式,对申请人的有关情况及赡养、抚养、扶养状况等进行审查,于20个工作日内提出初审意见。对初审符合条件的,在申请人所在村(居)公示,公示期不少于7日,无异议的,由镇政府(街道办事处)以正式文件报区民政部门审批;对初审不符合条件的,书面通知申请人并说明理由。申请人及有关单位、组织或者个人应当配合调查,如实提供有关情况。

3. 审批程序。区民政局要全面审查镇政府(街道办事处)上报的申请材料、调查材料和审核意见,根据审核意见和公示情况,按照不低于30%的比例随机抽查核实,并在20个工作日内做出审批决定,并明确照料护理标准等级。对符合条件予以批准的申请,在申请人所在村(居)委会公布;对不符合条件、不予批准的,区民政局应在做出审批决定3个工作日内将相关材料返回相应镇政府(街道办事处),由镇政府(街道办事处)书面告知申请人或其代理人并说明理由。

批准给予特困人员救助供养的,自批准之月起享受特困人员救助供养待遇,按照我区特困人员救助供养标准发放供养金。

4. 复审程序。特困供养人员实施动态管理,每年复审一次,做出继续供养或退出供养的决定,对退出供养的人员给

予书面通知。

5. 退出或终止供养。特困供养人员有下列情形之一的，退出或终止供养：特困人员不再符合特困人员救助供养条件的；特困人员提出退出政府供养申请并经镇政府（街道办事处）审查同意的；特困人员死亡、被宣告失踪或者死亡。村（居）委会或供养服务机构应向镇政府（街道办事处）报告有关情况。为其办理丧葬事宜后，镇政府（街道办事处）报区民政局核销其特困人员救助供养资格，终止特困人员救助供养；特困人员依法被判处刑罚，且在监狱服刑的。

三、保障措施

（一）明确管理职责。区民政局负责我区特困人员救助供养工作，协助政府制定特困人员救助供养有关政策；拟定并公布供养标准，指导、督促、检查特困人员救助供养工作。

镇政府（街道办事处）具体实施本辖区内特困人员救助供养工作，负责本辖区内特困人员救助供养对象的申请受理、审核、复审、退出或终止供养。

（二）落实资金保障。认真落实国发〔2016〕14号文件关于“县级以上地方人民政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需资金列入财政预算”的要求，将本级政府特困人员救助供养所需基本生活资金、照料护理资金、供养服务机构运转费用等列入年度财政预算。各级财政部门要规范资金使用和管理，确保特困人员救助供养

资金和机构运转费用落实到位。镇政府（街道办事处）在落实好本级预算的基础上，可根据财力状况安排或通过捐赠等形式，支持供养机构改善条件、完善消防安全等配套设施。有集体经营收入的村（居）委会，要安排资金用于特困人员照料护理等救助供养工作。要充分发挥社会力量作用，积极引导企业、社会爱心人士参与救助供养，努力拓宽资金筹集渠道，确保敬老院、福利院等机构供养能力不断提高、服务水平不断提升，供养人员获得感不断增强。

（三）主动及时救助。镇政府（街道办事处）应及时了解掌握居民的生活情况，发现符合特困供养条件的人员，主动为其讲解政策、协助其依法办理申请。个人、团体等社会力量若发现居民生活困难，可及时反映给相关部门，以便及时查证，予以救助。

（四）做好制度衔接。纳入特困人员救助供养范围的，不再适用最低生活保障政策；纳入特困人员救助供养范围的残疾人，不再享受困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴；纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员救助供养政策。符合基本养老保险、医疗保险、高龄津贴等条件的特困人员，应及时将其纳入基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等制度保障。

（五）规范档案管理。特困档案是特困人员救助供养工作的真实记录，是民生档案的重要组成部分。

镇政府（街道办事处）负责保管特困档案。

特困档案工作遵循“一人一档”的原则，建立科学的档案管理制度，做到妥善保管、快速检索、方便查阅。应将特困人员救助供养的申请审批和供养服务工作中形成的具有保存价值的文字、图表、声像等不同形式和载体的文件材料整理归档。保管期限从特困档案形成年度起，到退出或终止特困供养后满5年为止。

（六）强化监督检查。加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。充分发挥社会监督作用，对公众和媒体发现、揭露的问题，及时查处并公布处理结果。完善责任追究制度，加大行政问责力度，对因责任不落实造成严重后果的单位和个人，依纪依法追究 responsibility。

张店区人民政府

2017年12月 日